

<https://helda.helsinki.fi>

пӱ C6=> 1KBL A<5;K< : 8;8 >G5<C @>AA89A:85 @
пӱ ?>;CG0B 7=0G8<KE ?>;=><>G89

Starodubtsev, Andrey

2013-11

пӱ Starodubtsev , A 2013 , ' C6=> 1KBL A<5;K< : 8;8 >G5<C @>AA89A:8
пӱ ?>;CG0B 7=0G8<KE ?>;=><>G89 ' , 5?@8:>A=>25==K9 70?0A , no. 91
<http://www.nlobooks.ru/node/4007> >

<http://hdl.handle.net/10138/42260>

acceptedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

НЕПРИКОСНОВЕННЫЙ ЗАПАС № 91 (5/2013)

Андрей Стародубцев

Нужно быть смелым,

или Почему российские регионы не получают значимых полномочий

Андрей Владимирович Стародубцев (р. 1982) – научный сотрудник Александровского института (Университет Хельсинки) и Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, доцент кафедры прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург).

23 сентября 2013 года председатель правительства России Дмитрий Медведев, отвечая на вопросы членов Совета Федерации, заявил:

«В принципе я считаю, что все-таки нужно переходить к такой модели, при которой регионы сами должны определять, что они хотят забирать, а что не хотят забирать и только под соответствующие финансовые гарантии. [...] Я периодически подписываю поручения и соответствующие документы по договорному оформлению передачи полномочий, но такой путь мне кажется абсолютно здравым, потому что речь идет о модели, при которой каждая сторона понимает, на что она идет»[\[1\]](#).

По сути, Медведев не сказал ничего нового: о необходимости учитывать мнения региональных правительств при распределении полномочий речь идет еще с формирования первой «комиссии Козака» в 2001 году. Но вторая часть цитаты заставила отдельных сенаторов вновь поверить в возможность договорного федерализма, учитывающего региональную специализацию. Так, например, председатель Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера верхней палаты парламента Степан Киричук отреагировал на слова премьер-министра следующим образом:

«Если кто-то построил экономику на лесном хозяйстве, это можно будет отдать региону, если на минерально-сырьевых ресурсах – другие полномочия. Если регион сельскохозяйственный, то полномочия должны быть совершенно другими, чем там, где добывают золото»[\[2\]](#).

Вне зависимости от того, что именно хотел сказать глава правительства, его высказывания вновь оживили дискуссию о принципах перераспределения полномочий между уровнями российской власти. Однако, как и два года назад, никакой радикальной реформы ожидать не приходится: в современной России нет ключевого фактора, способного заставить Центр пересмотреть действующую модель региональной политики и федерализма, а именно: способности и желания региональных элит драться за новые полномочия.

Когда регионы имеют значение

Являясь «субнациональными единицами административно-территориального деления государства»[3], регионы как таковые едва ли имеют какое-то важное политическое значение. Разделение единой территории на несколько частей с последующим установлением там автономных, но подконтрольных органов управления есть необходимый шаг для любого государства, озабоченного эффективностью управленческого процесса. С этой точки зрения регионы представляют собой необходимую часть механизма управления, выполняющую технические, а не политические функции.

Бюрократическая логика требует от Центра монополизировать полномочия и перераспределить ответственность, перекадывая ее на рядовых исполнителей. Принимая этот тезис в качестве допущения, необходимо признать, что именно унитарное государство, поделенное на административные единицы, которые управляются региональными отделениями центральных властей, является естественной и наиболее желаемой для любого Центра формой государственно-территориального устройства. В результате мы видим, что право принимать собственные решения по ключевым вопросам, возможность избирать собственных руководителей, а также способность влиять на принятие общенациональных решений никогда не даруются регионам просто так – они завоевываются ими в ходе долгого и публичного конфликта.

Опыт, по крайней мере западноевропейского политического пространства, показывает, что децентрализация обусловлена наличием того феномена, который Аренд Лейпхарт называет многосоставным обществом[4]. Сейчас сложно представить страну, населенную одной и единственной этнической или религиозной группой: практически все государства мира являются гетерогенными. Однако далеко не везде социальное разделение общества оборачивается политическим противостоянием. Те общества, где это все-таки происходит, согласно Лейпхарту, и надо именовать многосоставными[5]. «Политическое противостояние» в данном случае понимается довольно широко, простираясь от телевизионных дебатов до вооруженных столкновений. Однако неотъемлемой характеристикой, которая, собственно, и делает его политическим, является выдвижение политических (то есть затрагивающих вопросы получения и распределения власти) требований.

Ключевые для понимания процессов европейской децентрализации примеры Бельгии и Испании позволяют проиллюстрировать причины возникновения многосоставных обществ. Прежде всего для формирования многосоставного общества необходимо государство, в котором проживают несколько групп, обладающих высокой степенью внутренней идентичности. Очевидно, что речь в данном случае идет об этнических, языковых и религиозных группах. При этом представители каждой из них должны проживать компактно, обладая большинством на определенной территории. В Бельгии такими группами являются говорящие на нидерландском языке фламандцы и франкоязычные валлоны, чьи территории и составили в 1830 году независимое Королевство Бельгия. В Испании таких групп несколько, но, кроме самих испанцев, наибольшим политическим весом обладают баски и каталонцы.

Второй обязательной предпосылкой для формирования многосоставного общества является то, что Уилл Кимлика называет «нарушением прав меньшинств»[6]. Этот автор выделяет три группы подобных прав. Первая группа включает в себя права, позволяющие этническим (и любым другим) группам поддерживать свою идентичность: право на использование и

развитие собственных языков, верований, культуры и так далее. Речь в данном случае идет о свободе вероисповедания; развитии образования, осуществляемого на соответствующем языке; публикации газет, журналов и книг. Вторая группа прав обеспечивает самоуправление и предполагает наличие у этнических групп возможности самостоятельно управлять своими сообществами в рамках вопросов местного значения. Прежде всего к таковым относится управление в сфере культуры и образования, однако, кроме того, речь идет и о решении задач экономического развития той территории, на которой проживают представители данной этнической группы. Наконец, третья группа прав обеспечивает специальное представительство и предполагает пути влияния на принятие общенациональных политических решений с помощью различных каналов репрезентации интересов[7].

Анализируя с этой точки зрения бельгийский случай, можно отметить, что здесь конфликт между валлонами и фламандцами был заложен еще Конституцией 1831 года. В своей первоначальной версии Основной закон установил финансовый ценз для обладания политическими правами, который был непреодолимым для большинства фламандцев, как правило, являющихся крестьянами, рабочими и торговцами. Кроме того, в Конституции страны «вообще не упоминалось, что ее граждане говорят на двух разных языках»[8]. Единственным государственным считался французский язык, на нем же велось и все государственное делопроизводство. Такие порядки и без того разобщали две этнические группы, но рознь еще более усилилась после того, как франкоговорящая бельгийская элита приступила к построению единой гражданской нации на базе французского языка.

Так в Бельгии сложилась ситуация, при которой центральные власти попросту игнорировали разнообразие состава собственного населения. Подобным путем через столетие пошел и победивший в гражданской войне в Испании генерал Франсиско Франко, который упразднил автономии Страны Басков и Каталонии. Он запретил не только официальное использование родных для этих регионов языков, но даже и следование отдельным традициям, а также перевел все делопроизводство, газетное дело и образование на испанский язык[9].

Фактический запрет на использование собственного языка в публичном пространстве, умаление политических и гражданских прав части населения неизбежно ведут к вызреванию и обострению конфликта. Однако и на этом этапе еще уместно говорить о сохранении только гетерогенного общества. Многосоставным оно становится только в том случае, если сообщества и/или их представители заявляют о своем несогласии со сложившимся положением дел и начинают требовать перемен, причем как на правовом, так и на политическом уровне.

Фламандское движение, сформировавшееся уже к середине XIX века, первоначально ставило перед собой цели исключительно культурного (в том числе лингвистического) возрождения Фландрии и всего «фламандского», но постепенно оно стало обретать политическую окраску и выдвигать требования об отделении Фландрии от Бельгии. Развития конфликта не могли предотвратить даже действия общенационального правительства, связанные с постепенным приданием фламандскому языку статуса официального государственного и либерализацией электорального законодательства.

В качестве реакции на эти события в Бельгии возникло валлонское движение, что в конечном счете вылилось в открытое противостояние валлонов и фламандцев, продолжавшееся до 1970-х годов. В ходе этой борьбы обе языковые группы добивались широкой автономии или даже суверенитета для Валлонии и Фландрии соответственно. В свою очередь во франкистской Испании агрессивная политика центральных властей привела к

возникновению националистических вооруженных группировок, выдвигавших самые радикальные требования вплоть до независимости двух регионов. Среди них была, в частности, ЕТА – одна из самых известных европейских террористических организаций.

Таким образом, в процессе защиты собственных прав люди, проживающие на одной территории и разговаривающие на одном языке, превращаются в политическое сообщество. В Бельгии и в Испании формирование таких сообществ произошло в русле трансформации этнических групп в нации, характеризующиеся, согласно Бенедикту Андерсону, внутренним единством и символическим отделением себя от других групп [10]. Самым же важным для понимания процессов децентрализации является тот факт, что самоуправление для политических сообществ оказывается настоящей ценностью, за которую они готовы бороться с оружием в руках. Именно в таких ситуациях регионы из технического инструмента управления территорией, используемого Центром, превращаются в значимые субъекты общенациональной политики.

Децентрализация как уступка

Анализ случаев Бельгии и Испании очевидно доказывает: длительное и устойчивое сопротивление региональных сообществ политике центральных властей в демократических условиях неизбежно приводит к уступкам со стороны Центра. Для сохранения единства обеих стран их власти пошли на постепенную, но серьезную децентрализацию. Так, после смерти Франко в 1975 году демократическое правительство Испании наделило Страну Басков и Каталонию широчайшей автономией, а позже фактически создало федеративную государственно-территориальную систему, наделив автономные сообщества собственными полномочиями и обеспечив им относительную политическую и финансовую самостоятельность. Нежелание испанских властей передавать на субнациональный уровень больше полномочий, чем необходимо для сохранения мира, подтверждается двумя фактами. Прежде всего федерализм в Испании носит договорный характер: здесь два наиболее проблемных региона обладают большим объемом полномочий, чем остальные субнациональные единицы. Кроме того, недвусмысленное требование зафиксировано и в Конституции Испании: «Ни в коем случае не допускается федерации автономных сообществ» [11].

Тот факт, что центральные власти вынужденно предпринимают меры по децентрализации, а затем и созданию федеративного государства, подтверждается и бельгийским примером. Так, первая волна децентрализации в этой стране, произошедшая в 1970 году, была ориентирована прежде всего на сглаживание конфликта вокруг использования родных языков. С этой целью были созданы три экстерриториальных культурных сообщества, получившие право на самоуправление в области развития языков и культуры. Вторая волна реформ прошла только десять лет спустя, когда бельгийские власти признали право сообществ на самоуправление в сфере прав человека, здоровья и социального обеспечения, а также сформировали фламандский и валлонский регионы, ответственные за экономическое развитие соответствующих территорий. Наконец, в ходе третьей волны реформ сообщества были наделены правом на управление в сфере образования, а регионы – в сфере транспорта и общественных работ. При этом в течение еще долгого времени бельгийские власти отказывались признавать Бельгию федеративным государством, и только в 1993 году первая статья бельгийской Конституции была переформулирована. Вместо фразы «Бельгия

поделена на провинции», в Основном законе появилась констатация того, что «Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов»[\[12\]](#).

Примечательно, что и в Бельгии, и в Испании были сформированы системы с различным набором полномочий, принадлежащих тем или иным регионам. Но при этом ни в одном из них не была реализована модель, предлагаемая сенатором Киричуком относительно России. Идея специализации субъектов федерации реализована в Бельгии, но там это связано с конституционно закрепленным функциональным отличием сообществ и регионов, двух фундаментально разных типов субъектов федерации. В Испании воплощена классическая идея асимметрии, при которой некоторые регионы продвинулись по пути получения полномочий дальше других, но при этом все они «бегут» по одной дороге и в одну сторону.

Сравнение двух случаев позволяет сделать еще один важный вывод: децентрализация является необходимой, но недостаточной мерой по предотвращению негативных эффектов многосоставного общества. Несмотря на предоставление широкой автономии, Каталония уже приняла декларацию о суверенитете и на всех парах движется к референдуму об объявлении независимости. В то же время, несмотря на периодически возникающие серьезные политические кризисы, Бельгия остается единым государством, и ни один из ее регионов не приблизился к сепарации настолько близко, как Каталония.

Причиной наблюдаемого различия может служить воплощение в Бельгии принципов общественной модели демократии, предполагающей активное и всестороннее включение сегментов многосоставного общества в процесс принятия решений на всех уровнях власти[\[13\]](#). Речь в данном случае идет и о значимой роли региональных партий на общенациональном уровне, и о сложной системе сегментарного представительства в верхней палате парламента, и о создании многочисленных консультативных советов, обеспечивающих принятие легитимных политических решений. По сути, институционально современная Бельгия представляет собой одну из самых сложных государственных систем, которая при этом подтвердила свою эффективность в тяжелейшем политическом кризисе 2010–2011 годов.

Испанская политическая система является скорее мажоритарной, чем консенсусной, то есть она ориентирована на правление большинства, а не на поиск консенсуса между всеми группами. Отказ от признания федерализма, доминирующая роль общенациональных политических партий в центральных органах власти, централизация бюджетных потоков, формирование однопартийных правительств – все это только усиливает напряжение между сегментами многосоставного общества в Испании и влечет за собой еще более активные дезинтеграционные процессы.

Таким образом, в современном демократическом мире регионы могут добиться многого. Однако для этого им необходимо приложить значительные усилия, которые выражаются не в кулуарных переговорах с центральными властями, иногда готовыми поделить часть своих полномочий, а в публичном протесте региональных сообществ, выступающих против ущемления своих прав на самоуправление.

Стабильность по-российски

Конечно же, результаты проведенного сравнительного анализа не должны подводить нас к выводу о пользе конфликта между Центром и регионами в России. В условиях, определяемых дефицитом демократических процедур и наличием экономически и политически сильного Центра, противостояние между уровнями власти может обернуться военными действиями, подобными первой войне в Чечне. Однако ожидать значимого прогресса в формировании и реализации программы децентрализации, а также (воз)рождения федеративного государства в нашей стране тоже не приходится. В России для этого нет ключевого условия: давления со стороны региональных элит.

Последнее обстоятельство, однако, не означает отсутствия в нашей стране многосоставного общества. Длительные и глубокие конфликты между этническими группами на Северном Кавказе, периодические антимосковские митинги на Дальнем Востоке и несколько позабытое, но так до конца и не урегулированное противостояние поволжских республик и Центра – все эти примеры говорят о существовании глубоких политических проблем, которые пока разрешаются исключительно в ходе «ручного управления» соответствующими территориями. В российских регионах, как административно-территориальных, так и этнических, по-прежнему не сформировались политические сообщества, для которых самоуправление в подлинном смысле этого слова является ценностью [14]. Именно по этой причине исследователи не обнаруживают запроса на политическую или хотя бы административную автономию, а без него у центральных властей нет никакой потребности в полномасштабном пересмотре компетенций государственных органов разного уровня [15].

Динамика этого процесса зависит прежде всего от Центра. Управление по принципу *ad hoc* требует больших издержек. Его эффективность напрямую связана с консолидацией сформировавшегося политического режима и с финансовым благополучием страны. В свою очередь создание эффективно действующих институтов для достижения консенсуса между различными группами и управляемая политическая реформа с постепенным отказом от принципов мажоритарного правления могли бы создать базу для ослабления эффектов многосоставного общества. Однако в настоящее время все предложения представителей центральных властей, даже столь высокопоставленных, как премьер-министр, являются лишь подходящей к месту риторикой. В ближайшей перспективе российские регионы вряд ли получат какие-либо значимые полномочия, потому что в течение 2000-х годов они разучились их требовать.

[1] Дмитрий Медведев встретился с членами Совета палаты Совета Федерации (<http://government.ru/news/5990>).

[2] Цит. по: Городецкая Н., Хамраев В. *Полномочия по заявкам* // Коммерсант. 2013. 24 сентября (www.kommersant.ru/doc/2303430).

[3] См.: Яровой Г.О. *Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе*. СПб.: Норма, 2007. С. 18–20.

[4] Термин «многосоставное общество» представляет собой перевод на русский язык интуитивно более понятного термина *plural society*.

[5] Лейпхарт А. *Демократия в многосоставном обществе: сравнительное исследование*. М.: Аспект-Пресс, 1997. С. 38.

[6] В данном случае я не хотел бы углубляться в очень интересную дискуссию о реальности существования социальных групп, в том числе этнических, и их особых прав. Для меня достаточным свидетельством применимости концепции Кимлики выступает успешное использование соответствующей риторики элитами, представляющими меньшинства.

[7] Kymlicka W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1995. P. 37–38.

[8] Моммен А. *Федерализм и национальное государство* // Полис. 1992. № 4. С. 172–173.

[9] Goldi S., Gunther R. *Language, Nationalism, and Political Conflict in Spain* // Comparative Politics. 1982. Vol. 14. № 4. P. 443.

[10] Андресон Б. *Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма*. М.: Канон-пресс, 2001. С. 30–32.

[11] См. статью 145 Конституции Испании (<http://worldconstitutions.ru/archives/149/4>).

[12] См. статью 1 Конституции Бельгии (<http://worldconstitutions.ru/archives/157>).

[13] См.: Lijphart A. *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York: Routledge, 2008.

[14] О возможностях применения концепции политических сообществ к административно-территориальным образованиям, созданным не на этнической основе, см.: Ноженко М., Белокурова Е. *Северо-Запад России: регион или регионы?* СПб.: Норма, 2010; см. также: Ноженко М., Стародубцев А. *Одна научная загадка, или Почему губернаторы согласились с Президентом* // *Федерализм и российские регионы*. М.: ИНИОН РАН, 2006. С. 68–75.

[15] Задорин И.В., Зайцев Д.Г. *Состояние и перспективы развития российского федерализма в общественных представлениях и настроениях* // *Политическая наука*. 2011. № 4. С. 258–276.